

Solidariedade, interesses e desenvolvimento político

Fábio Wanderley Reis

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

REIS, FW. *Mercado e Utopia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. Solidariedade, interesses e desenvolvimento político. pp. 128-172. ISBN: 978-85-99662-79-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

SEGUNDA PARTE

DE VOLTA AO DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

SOLIDARIEDADE, INTERESSES E DESENVOLVIMENTO POLÍTICO*

– Vocês são muito inteligentes,
mas vão presos assim mesmo.
Fernando Sabino, *O Encontro Marcado*

I - Desenvolvimento político?

Em artigo de 1971, Samuel Huntington empreende a revisão da literatura sobre o tema do desenvolvimento político e cita, ao cabo, desalentado comentário de Dankwart Rustow, que, tendo deparado ele próprio com dez significados distintos daquela expressão, afirma que nove deles seriam demais¹. O comentário acrescentado por Huntington é mais cético: essa situação indicaria que provavelmente *os dez* seriam demais, isto é, que talvez a própria noção de desenvolvimento político devesse ser descartada. De acordo com a discussão de Huntington, o conceito de desenvolvimento político seria ou supérfluo ou positivamente inconveniente. Supérfluo naqueles casos em que é identificado com um processo específico, tal como institucionalização política ou incremento da participação política, já que nada se ganharia com a substituição de tais termos pela expressão desenvolvimento político; e inconveniente nos casos em que é tomado como categoria abrangente, a envolver uma multiplicidade de processos diversos (tais como a diferenciação, a secularização e a crescente autonomia dos elementos componentes de um sistema, na análise de Gabriel Almond), já que o uso de um rótulo único para tais processos tenderia a produzir enganadora impressão de coerência e

* Trabalho redigido em 1973 e inicialmente publicado nos *Cadernos DCP*, no. 1, março de 1974, e em *Desarrollo Económico - Revista de Ciencias Sociales*, no. 54, vol. 14, julho-setembro de 1974; em versão ligeiramente diferente, apareceu também em Jorge Balán (org.), *Centro e Periferia no Desenvolvimento Brasileiro*. São Paulo, DIFEL, 1974.

¹ Samuel P. Huntington, “The Change to Change”, *Comparative Politics*, vol. III, no. 3, 1971.

a insensibilizar o analista para o que pode haver de problemático em suas relações. Com base em considerações como essas, propõe Huntington o retorno à noção de “mudança” como designação mais adequada para os temas geralmente tratados em conexão com “desenvolvimento político”.

Outras objeções poderiam acrescentar-se às formuladas por Huntington. Uma delas, a que se recorreu com frequência, refere-se à sugestão de algo como um estágio final no processo de transformação política da sociedade que se ligaria ao conceito de desenvolvimento político. Outra se vincula ao fato de que as tentativas de defini-lo tendem a ressentir-se da interferência, consciente ou inadvertidamente, de preferências condicionadas por fatores de ordem ideológica ou etnocêntrica. Especialmente clara na abundante literatura norte-americana sobre o tema é a identificação de características idealizadas das democracias anglo-saxônicas – a americana em particular – com a meta a ser alcançada no processo.

Diante de todas essas dificuldades, talvez a sugestão de Huntington quanto ao destino a ser dado ao termo desenvolvimento político devesse ser acolhida. Renunciar ao termo, porém, não significaria negar o interesse de certas questões substantivas para as quais se procurou resposta no debate em torno do conceito e às quais não alude diretamente a expressão “mudança política”. Falar de mudança política com respeito à Argentina da “guerra suja”, por exemplo, fatalmente evocará questões diferentes das que seriam evocadas pelo uso da mesma expressão com respeito à União Soviética, de um lado, ou à Inglaterra, de outro. Não obstante o caráter equívoco das ressonâncias ligadas à expressão desenvolvimento político e a complexidade das questões envolvidas em sua conceituação, não há como desconhecer o fato de que alguns países equacionaram de maneira mais estável e relativamente consensual certos problemas básicos postos pela convivência de seus membros, enquanto outros se debatem em situações que apresentam, em maior ou menor medida, o caráter de impasse na confrontação de projetos ou forças sociais antagônicas ou envolvem a supressão violenta – até quando? – da possibilidade de se manifestarem politicamente determinados interesses ou projetos. Este é, sem dúvida, um problema que merece atenção, se o objetivo de conhecimento da realidade política tem qualquer sentido.

II - O dilema da ação coletiva e da organização política: interesses e solidariedade

1

Um postulado clássico da sociologia e das ciências sociais em geral, que está pelo menos implícito em grande parte do trabalho teórico e empírico levado a cabo nessas disciplinas, é o de que as coletividades agem para a promoção de seus interesses grupais ou coletivos. Dado um conjunto de indivíduos cuja situação objetiva os leva a terem em comum determinado interesse, o postulado conduz à suposição de que tais indivíduos, espontânea e naturalmente, agirão de forma a procurar assegurar a realização de seu interesse comum. Por certo, encontram-se na literatura sociológica exemplos diversos de sensibilidade para o que pode haver de problemático na passagem da simples comunidade de interesses à *ação* coletiva, um dos quais corresponde à distinção de Marx entre “classe em si” e “classe para si”. Contudo, raramente se chegou a tomar como tema aquela passagem mesma, isto é, ao estudo dos requisitos necessários a que a ação orientada por objetivos comuns resulte da simples existência de tais objetivos.

Um livro importante, da autoria de Mancur Olson, Jr., propõe-se justamente explicitar os problemas envolvidos no postulado referido e formular uma teoria adequada da ação coletiva². De acordo com Olson, a vigência de tal postulado estaria provavelmente baseada na suposição de que os indivíduos que compõem os grupos agem movidos por motivos egoísticos, suposição esta à qual se acrescenta a de racionalidade do comportamento individual. As consequências de tais suposições são extrapoladas para os grupos, coletividades ou categorias sociais, e a ideia de que tais grupos agirão na defesa de seus interesses é vista como consequência lógica da premissa referente ao comportamento individual egoístico e racional. Olson revela o que há de logicamente inconsistente nessa extrapolação e sustenta, em contraposição ao postulado mencionado, que, na medida em que sejam egoisticamente motivados e racionais, os indivíduos *não* agirão “naturalmente” para a promoção do interesse comum.

² Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Nova York: Schocken Books, 1968.

Isso se deve a que, com o interesse comum, trata-se de um bem *coletivo* ou *público*, o qual, por sua própria natureza, se assegurado para uma parcela qualquer de um conjunto de indivíduos, estará necessariamente assegurado para os demais. Daí que o bem público não represente por si mesmo, para indivíduos egoístas e racionais, estímulo suficiente ao dispêndio de energia ou dos recursos necessários à sua consecução. Em consequência, a presunção deve ser que a ação coletiva não se realizará, a menos que haja coerção ou o que Olson denomina *incentivos separados*, que atuem seletivamente em termos individuais e permitam ganhos ou benefícios individuais, derivados da participação na ação coletiva mas independentes da realização do próprio bem coletivo como tal.

O problema assim situado, que se refere ao conflito entre interesses particulares e interesse comum para o caso da conduta racionalmente orientada, é posto de maneira mais dramática na situação conhecida na literatura dedicada à teoria dos jogos como o “dilema do prisioneiro”³. Aí, dois indivíduos que têm a possibilidade de ganho conjunto mediante a adoção de determinada linha de ação inscrita entre as alternativas que deparam são levados, em função dos estímulos à ação guiada pelo interesse particular contidos na estrutura da situação, a adotar *racionalmente* estratégias que redundam em desastre para ambos. O ponto talvez de maior interesse que o jogo do dilema do prisioneiro torna claro é que, embora a forma usual de apresentação da situação em que os agentes se vêem envolvidos suponha a impossibilidade de comunicação entre eles, caso viessem a poder comunicar-se e chegassem a estabelecer um pacto de ação condizente com o interesse comum, isso apenas significaria, dada a estrutura da situação, que cada qual teria motivos adicionais para agir de forma a promover seu interesse pessoal e a frustrar o interesse coletivo, e o pacto estabelecido estaria destinado a não ser observado, a menos que os agentes viessem a ser coagidos a observá-lo.

A relevância dessas considerações para o tema que pretendemos discutir reside em que elas apontam para o problema fundamental da convivência política, problema este que está necessariamente envolvido na

³ Uma exposição do “dilema do prisioneiro”, acompanhada da exploração das implicações e limitações da lógica que lhe é subjacente, pode ser encontrada em Anatol Rapoport, *Fights, Games, and Debates*, Ann Arbor, Michigan, Michigan University Press, 1961, pp. 173 e seguintes.

discussão das questões associadas à ideia de desenvolvimento político, seja qual for o rótulo com que se deseje designá-las. É mais do que simplesmente curioso observar que o mesmo dilema encontrado na discussão da ação destinada a realizar o bem coletivo e na conduta dos participantes no jogo do dilema do prisioneiro encontramos também na clássica discussão de Hobbes sobre a transição do estado natural para a sociedade civil. Não é outro o foco de intenso debate, no qual se empenham numerosos autores, com respeito ao fundamento da teoria hobbesiana da obrigação política.

John Plamenatz, por exemplo, apegado à psicologia “realista” e egoística em que pretende fundar-se a construção de Hobbes, busca estabelecer o fundamento da obrigação e da obediência necessária à instauração da figura hobbesiana do soberano (e, conseqüentemente, da ordem) em considerações prudenciais e de interesse próprio⁴. Dado que o soberano não terá poder para coagir os recalcitrantes a menos que os demais lhe obedeam, a motivação egoística correspondente à necessidade de segurança será razão bastante para assegurar a obediência destes últimos: cada qual tem interesse em que o soberano tenha poder, o que não se dará a menos que ele seja obedecido; logo, todos serão levados a obedecer. Em contraposição, autores como Taylor e Warrender sustentam a existência de uma doutrina ética em Hobbes, que seria independente de sua psicologia egoística e que, tendo a ver com o caráter imperativo e moral que atribuem às leis da natureza de Hobbes, seria imprescindível para assegurar a obediência e a ordem⁵. Isso se deve não apenas ao difícil problema de coordenação que se coloca dado que a razão para a obediência é que o soberano tenha poder, enquanto tal poder depende de que haja obediência, mas sobretudo ao conflito entre o interesse comum na instauração do soberano e da ordem, por um lado, e o interesse particular em escapar das restrições que tal instauração implica, por outro. De maneira inteiramente análoga à situação das empresas de determinado ramo num mercado de concorrência perfeita, interessadas conjuntamente na manutenção de preços elevados para seu produto e cada uma delas isoladamente em produzir e

⁴ John Plamenatz, “Mr. Warrender’s Hobbes”, *Political Studies*, vol. V, no. 3, outubro de 1957.

⁵ A. E. Taylor, “The Ethical Doctrine of Hobbes”, em Keith Brown (ed.), *Hobbes Studies*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965; Howard Warrender, *The Political Philosophy of Hobbes*, Oxford, Oxford University Press, 1957.

vender o máximo, as quais se vêm fadadas à superprodução e à queda dos preços; ou à situação dos prisioneiros interessados conjuntamente em ganhar a liberdade e isoladamente em lograr maiores ganhos individuais, os quais se vêm fadados a longos anos de cadeia; de maneira análoga, quanto mais convicto esteja o indivíduo isolado de que a obediência corresponde ao interesse de todos e que todos têm bons motivos para obedecer, tanto maiores razões terá para esperar que os benefícios da instauração da ordem lhe advirão da obediência que será prestada *pelos outros* e para dispensar-se a si próprio dela. Em tal situação, somente a obrigação moral permitiria esperar a superação do estado de natureza. Daí que Taylor e Warrender sejam levados a aproximar as leis da natureza de Hobbes da noção kantiana do caráter imperativo da lei moral, por contraditória que possa ser a vigência de tais leis, assim entendidas, com a concepção do estado de natureza como caracterizado pela “guerra de todos contra todos”.

Se voltamos à análise de Olson, a indagação que suas proposições suscitam diz respeito ao papel desempenhado na ação coletiva por motivos de ordem moral (como os que, na interpretação que dão Taylor e Warrender ao pensamento de Hobbes, permitiria resolver o dilema envolvido na constituição da sociedade civil) ou de ordem afetiva, ideológica etc. Claramente, sua sugestão básica pode ser válida como crítica à extrapolação de certos princípios de ação do plano individual para o plano coletivo sem que isso determine a natureza da resposta a ser dada à questão de como se desenvolve a ação coletiva. A ação coletiva poderia ocorrer, se deixamos de lado o caso da coerção pura e simples, seja mediante incentivos seletivos ao *interesse* individual para o caso de adoção de formas de conduta compatíveis com o bem coletivo, seja pela presença de motivos como os que acabamos de mencionar. Seria esta uma distinção relevante? Não a julgar pelo que nos diz Olson, que se desembaraça do problema da motivação moral ou ideológica em simples nota de pé de página, com base na possibilidade de interpretá-la como correspondendo a condicionantes da ação que variariam individualmente e proveriam estímulos distintos dos representados pela própria realização do bem coletivo, podendo ser descritos em termos do objetivo de alcançar determinados estados psicológicos (estar em paz consigo mesmo, sentir-se solidário) e subsumidos, em consequência, sob o rótulo de “incentivos seletivos” ou “incentivos separados”. Dito de outra forma, não seria em si o benefício associado à realização do bem coletivo que levaria à ação conducente a ele,

mas a obtenção de um objetivo que se poderia ainda caracterizar como individual.

Contudo, essa interpretação redundaria em negar a inexorabilidade do dilema que nos ocupa, pois ela implica admitir que existe a possibilidade de compatibilizar objetivos coletivos e individuais⁶. Admitida essa possibilidade – ou seja, admitido que, por motivos de ordem moral ou ideológica, os indivíduos podem ser levados a se prescreverem objetivos que remetem à realização do interesse coletivo –, a natureza do problema básico se modifica. Naturalmente, Olson poderia contestar que o objetivo de sua análise seria precisamente revelar as condições em que interesses individuais e interesses coletivos se tornam compatíveis, e que a noção de incentivos seletivos seria aquela por meio da qual se poderiam enunciar genericamente tais condições, que encontraríamos não apenas no caso da ação compatível com o bem coletivo moral ou ideologicamente motivada, mas também no caso em que essa ação é motivada por expectativas de ganho ou pelo estrito interesse individual. O ponto importante, porém, consiste em salientar a diferença entre esses dois casos, diferença que a colocação de ambos sob a rubrica de “incentivos seletivos” deixa na sombra: no segundo caso temos o indivíduo atuando em prol do interesse coletivo em função de uma barganha em que este lhe é alheio, enquanto no primeiro o vemos atuando em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo como objetivo manifesto de sua ação, ainda que o comportamento correspondente possa ter, como pretende Olson, “funções latentes” para o indivíduo em questão.

A importância da diversidade de implicações desses dois casos é bastante clara. O caso em que o indivíduo age em função de uma norma interior que lhe prescreve o interesse coletivo corresponde, em terminologia

⁶ A análise de Olson é fecunda na medida em que se desdobra numa tipologia de grupos e chama a atenção para um tipo especial de grupos de grandes dimensões, denominados “grupos latentes”, com respeito aos quais as dificuldades de realização do interesse comum derivam não tanto da oposição entre objetivos coletivos e interesses particulares de indivíduos egoístas, mas antes do problema de coordenação que resulta, dadas as dimensões do grupo, da *irrelevância* da ação de qualquer indivíduo isolado relativamente à realização do interesse comum, o que levaria mesmo indivíduos altruisticamente motivados, se racionais, a não investirem recursos ou esforços para realizá-lo. O problema com a análise nesses termos é que ela se nega a si mesma: se ela é certa, o racional para o altruísta é agir altruisticamente, isto é, de maneira condizente com a realização do interesse coletivo, sob pena de ver ainda diminuídas as chances de realização de seus objetivos (altruístas).

weberiana, à ação comunal, fundada em sentimentos de solidariedade. E a introdução da ideia de solidariedade e da ação nela inspirada é que altera os termos do problema discutido por Olson, permitindo situar fenômenos que a estrita perspectiva de interesses individuais tende a obscurecer.

2

O exame das diversas formas pelas quais a coordenação necessária à ação coletiva é assegurada, coordenação esta que envolve um problema de organização e portanto de poder, redundaria no estudo dos fundamentos do consentimento político ou da legitimidade de uma forma qualquer de dominação e organização política. Se tomarmos os fatores considerados por Olson como capazes de induzir a ação coletiva (a coerção e os incentivos seletivos aos interesses individuais) e dermos o devido destaque ao caso da ação fundada na solidariedade, envolvendo considerações de ordem moral ou ideológica, teremos os elementos de uma classificação aparentemente satisfatória de estruturas organizacionais, referida às formas de poder que nelas se manifestam e aos correspondentes fundamentos para a aquiescência ao poder e o envolvimento nas organizações em questão. Tal classificação ou tipologia seria perfeitamente paralela à formulada por Etzioni em *Complex Organizations*⁷, onde se distinguem o poder coercitivo, o poder remunerativo (caracterizado pela manipulação de incentivos aos interesses individuais de que fala Olson) e o poder normativo, fundado no apelo a valores ou objetivos compartilhados, ou seja, na solidariedade; a tais formas de poder correspondem diferentes formas de “envolvimento” por parte dos indivíduos, as quais, nos casos congruentes, seriam respectivamente envolvimento “alienante”, “calculante” e “moral”.

Contudo, se o problema da organização política é considerado no nível abrangente de grandes unidades de base territorial em que se situam usualmente as discussões relacionadas ao tema do desenvolvimento político, a distinção mencionada de diferentes fundamentos da organização política e a ênfase no papel desempenhado por fatores que têm a ver com solidariedade não são suficientes para permitir responder às questões que se colocam. Considerações de ordem afetiva, moral ou ideológica, se

⁷ Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nova York, Free Press, 1961; vejamos especialmente pp. 12 e seguintes.

representam, em relação ao indivíduo isolado, fatores de solidariedade, representam também, do ponto de vista de unidades coletivas mais complexas, obstáculos potenciais à integração e à solidariedade. Deste segundo ponto de vista, tornam-se elas focos possíveis da definição de novos interesses em termos dos quais novos particularismos se afirmam num nível mais elevado. O dilema situado por Olson se recoloca, portanto, num plano em que não mais se trata de indivíduos atomizados, mas de interesses correspondentes a distintos focos de solidariedade, e estamos novamente perante o problema da oposição entre interesses particulares e interesses que se apresentam agora não apenas como coletivos, mas propriamente como *públicos*, no sentido de que se relacionam com a pretensão de universalidade associada à forma de dominação que busca instaurar-se sobre amplas coletividades de base territorial, bem como ao projeto de organização que lhe diz respeito.

O problema que assim se define corresponde, parece-nos, ao substrato significativo ao qual podem ser reduzidas as discussões relacionadas com o tema do desenvolvimento político. Em sua forma mais geral, tal problema consiste na realização da própria “função política” em qualquer sociedade dada, isto é, envolve a questão de equacionar os problemas que derivam da “contiguidade” ou da ocupação em comum de determinado território, colocando-se em termos de se assegurar adequada “cooperação social-territorial” e de tornar viável a coexistência não beligerante ou violenta de interesses diversos e de núcleos solidários particulares, por meio da instauração de alguma forma de solidariedade mais ampla, de base territorial⁸. Até o ponto em que se pode esperar consenso com respeito à proposição de que teríamos aí o problema político fundamental, torna-se possível pretender obter consenso igualmente com respeito à noção de desenvolvimento político. Sem minimizar as formidáveis dificuldades envolvidas, tal noção terá necessariamente de estar referida ao maior ou menor êxito com que diferentes coletividades de base territorial se revelam capazes de enfrentar e equacionar aquele problema. Em princípio, caberia levar a cabo a tarefa de avaliação desse êxito relativamente a qualquer sociedade, em não importa quais circunstâncias

⁸ Boa discussão da “função política” ao longo dessas linhas pode ser encontrada em Antônio Octávio Cintra, “A Função Política no Brasil Colonial”, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 18, janeiro de 1965. Veja-se também Hermann Heller, *Teoria do Estado*, São Paulo, Editora Mestre Jou, 1968.

históricas. Na prática, porém, há evidentemente boas razões para que a discussão relativa a desenvolvimento político se inscreva nos parâmetros situados pela emergência histórica do estado-nação como forma de organização política. Tais parâmetros são em geral adotados na literatura dedicada ao tema do desenvolvimento político, apesar da exceção representada por alguns autores ciosos da distinção analítica entre problemas de desenvolvimento político e problemas relacionados com o processo de modernização sociopolítica, que, estes sim, necessariamente envolveriam a referência ao moderno estado-nação⁹.

III - Solidariedade, interesses e “mercado político”: uma noção de desenvolvimento político

1

Uma importante linha de desenvolvimento dos esforços de teorização sobre a realidade política se tornou conhecida sob os rótulos de “nova economia política” e de “teoria da escolha pública” (*public choice theory*). Sendo sobretudo um produto da atividade de economistas que se interessam pelos problemas da arena política, tais esforços buscam constituir, na expressão utilizada por um dos autores que a eles se dedicam¹⁰, uma “teoria estrita da política”, de caráter afirmativo e proposicional, em substituição aos abundantes “marcos de referência” ou “esquemas conceituais”, de caráter antes definicional, que têm resultado dos esforços chamados teóricos dos próprios cientistas políticos. O trabalho de construção teórica se tem aí válido, naturalmente, da perspectiva e dos recursos próprios da ciência econômica. Fundam-se os autores na suposição de que a economia como ciência não se distinguiria por ocupar-se deste ou daquele tipo de bens ou transações distinguidos por características intrínsecas, mas antes por ocupar-se de qualquer tipo de situação em que um problema de escassez ou raridade esteja envolvido. Essa definição permite incluir os problemas que têm classicamente constituído o domínio da ciência política, onde se

⁹ Samuel P. Huntington, “Political Development and Political Decay”, *World Politics*, vol. XVII, no. 3, 1965.

¹⁰ Gordon Tullock, “Theoretical Forerunners”, Apêndice 2 de James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press, 1967.

trata da confrontação e do jogo de atores relativamente a decisões que são objeto de divergências e cuja colocação em prática por meio dos centros de poder da coletividade envolve necessariamente a frustração, em maior ou menor medida, das preferências de determinados atores. Na formulação utilizada em discussão das relações entre a economia e as demais ciências sociais por um dos autores que se têm destacado no campo a que estamos nos referindo, “a teoria econômica (mais precisamente, a microeconômica) é, numa acepção fundamental, quase uma teoria do comportamento racional”, sendo aplicável, portanto, sempre que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a consecução de objetivos de qualquer natureza (status social ou poder político tanto quanto bens materiais)¹¹.

De acordo com essa orientação, os autores da *public choice* têm baseado seu trabalho de construção teórica na concepção de agentes políticos que atuam racionalmente na escolha das linhas de ação a serem adotadas nas transações estabelecidas entre eles. Na imagem predominante que emerge da crescente literatura pertinente, o *homo politicus* é o *homo economicus* dos economistas clássicos transposto para a arena política, movendo-se eficientemente na manipulação das condições que lhe oferece o ambiente tendo em vista a realização de seus interesses próprios. Por certo, a racionalidade e a psicologia egoísta que caracterizam o *homo economicus* clássico não deixam de ser submetidas a severo escrutínio, ganhando matizes que as resguardam das principais críticas dirigidas àquela concepção. Contudo, o ponto a salientar é que as características atribuídas aos atores políticos nas formulações teóricas da “nova economia política” levam a vê-los como agentes em um mercado, como indivíduos e organizações dotados de grande flexibilidade em seu comportamento, avessos a considerações estranhas à própria lógica do mercado em que atuam e transacionam e sempre prontos a uma boa barganha que lhes permita maximizar a realização de seus objetivos. Os fatores de ordem afetiva, moral ou ideológica são deixados de lado na medida em que poderiam significar restrições ao funcionamento do “mercado político” e ao livre jogo dos interesses. Nos casos em que algum desses fatores é considerado, como se dá com o fator ideológico em importante volume de

¹¹ Mancur Olson, Jr., “As Relações entre a Economia e as Outras Ciências Sociais: A Esfera de um ‘Relatório Social’”, em Seymour M. Lipset (org.), *Política e Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972.

Anthony Downs¹², a discussão tende a restringir-se ao papel por ele cumprido dentro da própria lógica do mercado político: em Downs, a ideologia não é senão um instrumento a que recorrem os atores para incrementar a racionalidade de seu comportamento maximizador nas condições de incerteza em que são forçados a atuar e tendo em vista os custos da obtenção de informações.

Ora, tal modelo envolve uma suposição fundamental. Ele supõe que, na coletividade cuja dinâmica política se trata de representar, tenha sido resolvido o problema constitucional, isto é, que haja a adesão generalizada às regras do jogo e a vigência efetiva delas. O pleno funcionamento do “mercado político”, como Max Weber mostrou ocorrer com o mercado econômico convencional, implica a existência de *comunidade* entre os atores envolvidos, expressa no sentimento de constituírem um todo e na competição de todos contra todos, sem exclusões *a priori* alheias à lógica do jogo de interesses. A rigor, não corresponderiam às exigências do modelo nem mesmo os casos de sociedades em que, embora o processo político se dê num quadro formal de regras definidas, os atores estejam divididos por cisões ideológicas profundas que resultem em linhas de intenso antagonismo entre eles, pois não haveria então a possibilidade de tratar a ideologia nos termos de Downs. O tipo de política a que corresponde o modelo seria adequadamente descrito em termos da política “pós-ideológica” de que falam vários autores contemporâneos, supostamente envolvendo grau elevado de “consensus on fundamentals” como requisito para que a atividade política se torne uma atividade de barganha e de puro confronto de interesses¹³. Em outros termos, a condição de que aqui se trata revela-se privilegiada no sentido de que nela se acha garantida, para a coletividade política em questão, a solução do dilema proposto por Olson para a ação coletiva em geral. Tal solução se torna

¹² Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nova York, Harper and Row Publishers, 1957.

¹³ Isso não significa que não existam tentativas de tratar, com os recursos da *public choice*, os problemas que se situam no próprio nível constitucional. *The Calculus of Consent*, de James M. Buchanan e Gordon Tullock, é um exemplo dos esforços desse tipo, tendo como subtítulo “Logical Foundations of Constitutional Democracy”. Bem cedo, contudo, os autores se vêem envolvidos num problema de regressão infinita, indagando-se sobre as regras com base nas quais os agentes políticos poderiam decidir sobre as próprias regras e sendo levados a postular uma “norma de unanimidade” como saída para o problema.

possível justamente pela relevância assumida por fatores que têm a ver com a ideia de solidariedade anteriormente introduzida.

Em termos da oposição que se costuma estabelecer entre interesses e valores, ou interesses e solidariedade, essa caracterização do modelo do mercado político envolve um aspecto paradoxal: a condição em que se maximiza o “puro” confronto de interesses é precisamente aquela em que se vê também maximizado o âmbito da solidariedade. Se tomamos novamente os diferentes fundamentos organizacionais considerados por Etzioni, isso representaria, à primeira vista, introduzir confusão nas relações entre o envolvimento “valorativo” e o envolvimento “calculante”. Detenhamo-nos um pouco sobre esse ponto.

O aspecto importante a salientar é o significado peculiar do envolvimento valorativo. À primeira vista, a estrutura organizacional caracterizada por esse tipo de aquiescência seria a que melhor ilustraria o predomínio da solidariedade sobre outros possíveis motivos de associação. De outro ponto de vista, porém, parece claro que uma estrutura organizacional qualquer só pode pretender fundar-se eficazmente sobre o envolvimento valorativo na medida em que esteja imersa em ambiente caracterizado por uma pluralidade de valores ou objetivos em competição, de sorte que a promoção de determinados valores possa prover estímulo adequado à participação daqueles que compartilham tais valores. Isso significa que o apelo organizacional a determinados valores contrapõe uma face divisiva e antagonística a sua dimensão solidária, é foco de separação e distinção tanto quanto de unificação e integração. O êxito de uma organização em tornar crescentemente universal a aquiescência aos valores ou objetivos que propugna estará necessariamente acompanhado da perda de vigor destes como focos de orientação da ação de seus membros, os quais se voltarão fatalmente para outras questões em torno das quais haja maior divergência.

Ora, as organizações políticas de base territorial, em particular o estado-nação de nossos dias, são organizações que se *definem* pela pretensão de contar com a adesão universal dos habitantes de determinado território. Daí que, quanto mais êxito tenham em realizar seu projeto próprio, tanto mais tranquila será a adesão aos valores que propugnam e tanto menor a força mobilizadora destes, a menos que seja possível contrapor os valores próprios da unidade territorial em questão aos de

outras unidades, produzindo-se assim o desafio necessário a sua revitalização (guerras etc.). Na ausência desse desafio, o êxito de organizações do tipo considerado em assegurar o envolvimento valorativo de seus membros consiste justamente, de maneira aparentemente paradoxal, em neutralizar o debate com respeito a valores enquanto fundamentos da própria organização, com a substituição da adesão vigorosa a diferentes ideologias ou “subculturas” políticas por uma cultura política comum que tenderá a assumir as características atribuídas por Almond e Verba à “cultura cívica”¹⁴, de vigência mais generalizada mas associada a relativa indiferença ou apatia por parte dos atores políticos, que passariam a estar mais voltados para seus interesses cotidianos. Tais condições favoreceriam, assim, a difusão de uma orientação face à vida política que se aproximaria da postura “calculante” considerada por Etzioni, sem que isso signifique necessariamente, dadas as peculiaridades da participação em organizações de base territorial em contraste com as de outros tipos, a modificação do fundamento mesmo do compromisso com a organização.

Essa discussão nos traz a oportunidade de precisar as relações entre as noções de interesse e solidariedade, que com frequência dão margem a formulações inadequadas. Por *interesse* entendemos simplesmente fim ou objetivo próprio, quer se trate de atores individuais ou coletivos. Em contraposição, *solidariedade* refere-se ao compartilhamento de objetivos ou interesses. Ambas as expressões são aqui tomadas num sentido que envolve necessariamente a subjetividade dos atores considerados.

Importa destacar a relação de implicação mútua existente entre os dois conceitos. Como sugere Alessandro Pizzorno em magnífico artigo publicado há alguns anos¹⁵, o interesse de um ator significa “a ação pela qual ele se *distingue* de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes. (...) Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de *melhor* ou *pior*, de *mais* ou *menos* – e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. (...) Um sistema de interesses

¹⁴ Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1963.

¹⁵ Alessandro Pizzorno, “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, *Quaderni di Sociologia*, 15, 3-4, julho-dezembro de 1966.

comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores...”¹⁶ – ou seja, ele requer um sistema subjacente de *solidariedade*, ainda que os objetivos que em tal sistema se compartilham correspondam apenas às condições que permitem aos atores se empenharem no jogo de vantagens comparativas. Por outro lado, contudo, a constituição de um sistema de solidariedade se dá pela referência aos valores de um sistema de interesses, mediante o processo de formação do que Pizzorno denomina “áreas de igualdade”. Com efeito, “aqueles que participam numa coletividade solidária colocam-se, enquanto membros dela, como iguais perante os valores de um determinado sistema de interesses”. Em outras palavras, um sistema de solidariedade se constitui pela negação, ainda que numa área mínima, das desigualdades correspondentes a determinado sistema de interesses¹⁷.

Qual, neste contexto, o lugar da noção de ideologia, à qual vinculamos repetidamente a ideia de solidariedade em passagens anteriores? Ela corresponde a doutrinas ou formas de pensamento relativamente estruturadas que delimitam o âmbito do compartilhamento de fins ou objetivos – o âmbito da solidariedade –, justificando-o em termos éticos, históricos, “científicos” ou outros. Os elementos de emocionalidade, antagonismo e rigidez que com frequência se apontam no chamado “pensamento ideológico” têm a ver, portanto, com o inevitável objetivo de separação e distinção nele envolvido concomitantemente com o objetivo de solidariedade e aglutinação.

2

Qual a relevância de tudo isso para a discussão sobre desenvolvimento político? A proposição que aqui queremos formular, e em torno da qual nos parece possível pretender obter consenso, é a seguinte: o processo de desenvolvimento político deve ser entendido como o processo de instauração e permanente expansão do “mercado político”, no sentido em que vimos usando a expressão a propósito das construções da teoria da *public choice*; tal processo supõe ou envolve a crescente expansão e fortalecimento da solidariedade de base territorial como condição para a

¹⁶ *Ibidem*, pp. 252-3.

¹⁷ *Ibidem*, p. 256.

eliminação de barreiras ao livre jogo de interesses, derivadas de outros focos de solidariedade e antagonismo.

Essa é uma proposição ousada, certamente. Inevitavelmente dará azo à alegação de que a ênfase atribuída à solidariedade territorial se deve a preferências condicionadas ideologicamente. Por outro lado, é fácil imaginar as resistências que suscitará de imediato ao erigir em padrão do processo de desenvolvimento político algo que emerge da elaboração teórica de autores que muito claramente se inspiram, em seu trabalho, numa concepção idealizada da democracia política formal vigente na Europa ocidental e especialmente nos países de língua inglesa.

Relativamente à primeira objeção, nossa resposta é a de que a formulação acima nos parece derivar do enunciado que fizemos na seção anterior do que chamamos o “problema político fundamental”: o equacionamento dos problemas que derivam da contiguidade em termos que assegurem a convivência não-beligerante de interesses diversos e de núcleos solidários particulares. É, evidentemente, concebível que se prefira, na escala que vai do consenso à beligerância ou violência, o pólo correspondente a estas últimas. Parece claro, porém, que a extravagância de se pretender fundar qualquer discussão supostamente política no estabelecimento de equivalência entre esta preferência e a oposta nos levaria a abandonar o domínio da ciência política para entrar no estudo de estratégia militar e de técnicas de repressão. Se nosso enunciado da “função política” merece acatamento, numa sociedade de escravos ou de repressão total não há política.

A resposta óbvia a essa maneira de formular a questão seria, naturalmente, a de que o estudo de problemas como estratégia militar ou técnicas de repressão é parte da ciência política, sendo desnecessário assinalar que há um sentido trivial em que isso é evidentemente certo. No plano em que aqui nos situamos, contudo, nosso propósito é salientar o papel crucial que a ideia de autonomia dos atores políticos desempenha para a própria definição do problema fundamental da vida política. Só existe problema político na medida em que temos, numa relação social, uma pluralidade de interesses divergentes que efetivamente contam pelo menos potencialmente – vale dizer, na medida em que os atores a que correspondem tais interesses são pelo menos potencialmente autônomos. A ideia de interesses divergentes, portanto, traz necessariamente implícita, sob

pena de tornar-se irrelevante, a ideia de fundamental autonomia dos atores. Mas se a própria definição do problema político básico em termos da coexistência de interesses divergentes implica a suposição de agentes autônomos, tal definição necessariamente aponta para uma condição hipotética na qual uma forma esclarecida de solidariedade se torna a garantia da igualdade e o único fator admissível de coesão na vida política. A concepção de Dahrendorf, segundo a qual toda e qualquer relação de dominação é potencialmente ilegítima¹⁸, pode ser vista, dessa forma, como a definição mesma da questão básica que se apresenta à própria ciência política como tal, e a visão tradicional desta última como a disciplina que se ocupa do problema do poder conserva sua validade sob a condição de que a ênfase se desloque do termo *poder* para o termo *problema*. Tal concepção não nos dispensa, naturalmente, de considerar as espinhosas questões colocadas pelas relações que se estabelecem, em qualquer forma de organização política, entre seus inevitáveis ingredientes de poder, por um lado, e os elementos subjetivos associados à aquiescência e à solidariedade, por outro. Ela propicia, antes, um ponto de referência para a abordagem de tais questões, das quais nos ocuparemos adiante¹⁹.

Quanto à segunda objeção acima indicada, que se acha claramente relacionada à primeira, ela não vai além do alcance que tenha o adjetivo “formal” acoplado ao modelo real de democracia política européia-

¹⁸ Cf. Ralf Dahrendorf, *Las Clases Sociales y su Conflicto en la Sociedad Industrial*, Madri, Ediciones Rialp, 1962, p. 216.

¹⁹ Dada a importância que se atribui à ideia de racionalidade dos atores nos trabalhos da *public choice*, que provê a inspiração mais direta para a concepção do “mercado político” aqui adotada, vale a pena notar de passagem que a ideia de agentes autônomos necessariamente envolve a suposição de que tais agentes são capazes de estabelecer objetivos para sua ação e de perseguí-los de maneira racional. Como demonstraram as análises de Deutsch, não há autonomia quer no caso do autômato que busca rigidamente um fim predeterminado, quer no caso de um artefato ou animal destituído de memória e que se encontra à deriva, por assim dizer, em seu comportamento, como consequência de se achar totalmente aberto aos estímulos cambiantes que o ambiente lhe fornece. Diversamente, o comportamento autônomo é o comportamento de um agente cujos fins *relativamente* rígidos e estáveis (estabelecidos pela ação da *memória*, que lhe permite, nas palavras de Deutsch, “escolher aquilo que ele é”, sua “personalidade”) são buscados por meio de uma atitude ou disposição a um tempo flexível e seletiva com respeito a novas informações (*feedbacks*) relativas tanto a si próprio quanto ao seu ambiente; comportamento autônomo, em outras palavras, é comportamento *racional*. Cf. Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, Nova York, The Free Press, 1966, capítulos 6 e 8, especialmente pp. 107-8.

ocidental e anglo-saxônica que inspira a orientação antes examinada. A objeção seria legítima, *se dirigida aos autores daquela orientação*, na medida em que estes pretendessem estar apresentando algo válido como descrição das condições que caracterizam determinados países. Em seu cerne, essa objeção se refere ao papel que divisões tais como as que correspondem às classes sociais, com o que implicam em termos de acesso diferencial a recursos, exerceria no sentido de tornar fictícia a existência de um mercado político capaz de assegurar o “livre” jogo de interesses; em particular, a metodologia individualista, um dos pilares das elaborações dos autores em questão, tenderia a dissimular a relevância de questões postas pela existência das classes sociais e de outros tipos de agrupamentos e oposições sociais.

Aplice-se ou não tal objeção aos autores da *public choice*, lembremos que em nosso caso se trata de discutir *desenvolvimento político*. Assim, a eliminação dos obstáculos à vigência da solidariedade territorial é vista como desafio a ser enfrentado ao longo de um processo no qual o mercado político se ampliará sucessivamente, sendo possível, em princípio, determinar a medida em que qualquer coletividade dada terá avançado no processo pela medida em que tenha tido êxito em eliminar tais obstáculos. Essa eliminação e a ampliação concomitante da solidariedade territorial têm, naturalmente, importantes implicações de ordem estrutural, em cuja discussão esperamos poder esclarecer e contornar as dúvidas que a utilização do modelo do mercado como uma espécie de “meta” do processo de desenvolvimento político suscite.

3

O processo de estabelecimento da solidariedade territorial ampla, condição para o funcionamento do mercado político, não é um processo que se desenvolva no mero plano da subjetividade dos atores envolvidos. O compartilhamento de interesses ou objetivos que tal solidariedade implica se dá concomitantemente com a emergência de uma forma qualquer de regulação capaz de prover um princípio ou critério de igualdade que o torne possível. Em outras palavras, assim como uma categoria de indivíduos que compartilha determinada condição objetiva não constitui um grupo efetivo nem é capaz de solidariedade enquanto não dá origem a organizações que a representem, assim também a solidariedade territorial não é possível senão

em nível tosco enquanto não se façam presentes agências capazes de prover o foco em torno do qual se defina, pelo menos, a *cidadania*. Como sugere Pizzorno, seguindo Rousseau, só existe sociedade na medida em que os participantes sabem que existe uma *norma* igual para todos²⁰, o que implica a existência de agentes capazes de colocá-la em prática.

Isso significa que a instauração e a expansão da solidariedade territorial necessariamente envolvem o processo de *institucionalização* política. Dois problemas podem ser destacados em conexão com esse processo, os quais correspondem a duas acepções que a expressão costuma ter na literatura. O primeiro se refere à efetividade da presença da aparelhagem governamental, à instauração de um aparato que se possa constituir em foco efetivo de decisões relevantes para toda a coletividade. Trata-se aqui do aspecto que alguns autores têm formulado em termos de *grau* de governo, por oposição a sua forma, e outros em termos de *volume* de poder, por oposição a sua distribuição²¹. O segundo problema que a ideia de institucionalização política encerra tem a ver com o tema da legitimidade, ou com a medida em que o aparato recém-mencionado é alvo da aceitação mais ou menos consensual da população ou percebido como estando em correspondência com regras estabelecidas para o exercício do poder.

Nas discussões relacionadas com institucionalização, dá-se maior ênfase, em geral, a este último aspecto. Por outro lado, o poder que se exerce de acordo com regras aceitas e que goza, portanto, de legitimidade tende a ser designado como “autoridade” ou “poder institucionalizado”, definindo-se o primeiro termo justamente em função da legitimação – ou institucionalização – do poder. Contudo, a consideração dos dois aspectos que se podem distinguir no processo de institucionalização política indica a possibilidade e a conveniência de manter apartadas as noções de poder e autoridade, como sugerido por Walter Buckley²². O que está envolvido no aspecto correspondente ao grau de governo não é uma simples questão de

²⁰ Pizzorno, “Introduzione allo Studio della Partecipazione Politica”, p. 256.

²¹ Cf. Huntington, “Political Development and Political Decay”, e Frederick W. Frey, “Political Development, Power and Communications in Turkey”, em Lucian W. Pye (ed.), *Communications and Political Development*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1967.

²² Walter Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1967.

extensão da capacidade de coerção, ainda que tenhamos aí uma dimensão relevante dele. Como sugere Buckley, entre a aceitação informada e voluntária de determinado aparato de governo por parte de ampla parcela dos atores políticos, de um lado, e a aberta oposição ao mesmo, de outro, vai uma grande distância, ao longo da qual há lugar para o caso em que ampla porcentagem da população aceita as regulações a que se vê submetida “meramente como condições dadas para a ação, com pouca compreensão de sua origem ou justificação ideológica e com ainda menor compreensão de que elas poderiam ser diferentes”²³. Essa linha de considerações nos permite falar, portanto, a propósito dos dois aspectos da institucionalização política acima distinguidos, de *institucionalização do poder* e *institucionalização da autoridade*, apontando essa distinção para os graus diversos de acatamento, estabilidade e eficiência que podem igualmente vir a obter formas de controle político que *diferem* quanto ao grau em que os interesses que se trata de promover por meio delas são interesses efetivamente compartilhados pela coletividade correspondente, ou seja, quanto ao grau em que se fundam em efetiva *solidariedade*. A ideia de institucionalização do poder aponta, assim, oposta à de institucionalização da autoridade, para uma situação que, caracterizando-se por grau relativamente reduzido de coerção direta, necessariamente envolve, em alguma medida, a manipulação ideológica. Voltaremos ao assunto adiante.

A esses dois aspectos do problema da institucionalização política correspondem, *grosso modo*, no nível estrutural, dois tipos de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla. O primeiro tem a ver com problemas de caráter ecológico e relativos ao grau de desenvolvimento da estrutura de comunicações e à intensificação das transações de natureza econômica no interior de uma coletividade dada. Dois casos extremos ilustram a relevância desse fator: o caso de uma coletividade que não apresenta “fronteiras” internas correspondentes a zonas de rarefação acentuada das comunicações e transações entre seus membros, achando-se bem integrada no âmbito do território em relação ao qual se define a sua base física; e o de outra que, embora abarcando determinado território na definição de sua base física, na verdade se apresenta fragmentada e dispersa, compondo-se de “ilhas” de comunicação mais intensa cercadas de

²³ *Ibidem*, p. 196.

populações mais ou menos isoladas, com as quais as comunicações e transações não se dão senão precariamente. No segundo caso teremos seguramente muito maiores dificuldades para o desenvolvimento de ampla solidariedade referida ao marco da coletividade como um todo.

O problema em questão consiste, assim, na necessidade de se fazerem presentes, junto à generalidade dos membros potenciais da coletividade, os instrumentos organizacionais e os símbolos de toda ordem em torno dos quais se configura o projeto coletivo ou nos quais se funda a pretensão de determinada aparelhagem governamental de vir a constituir-se em fonte de decisões que se tornem efetivas em todo o âmbito de determinado território. Do ponto de vista subjetivo, essa “presença” tem implicações importantes no sentido de contribuir para que, em alguma medida, a definição da própria identidade pessoal dos membros se faça por meio da referência à coletividade, como condição para a emergência de uma efetiva identidade coletiva. O processo aí envolvido corresponde à dimensão psicológica da noção de “mobilização social”, com a qual se indica a substituição de um marco local ou “paroquial” por um marco nacional na orientação dos atores. Com o tipo de barreiras aqui considerado, portanto, trata-se do que certos autores dedicados ao tema do desenvolvimento político têm designado em termos de *nation-building* e *state-building* e outros em termos da solução dada aos problemas de “autoridade” e “identidade”²⁴.

O segundo tipo de barreiras à vigência da solidariedade territorial ampla se refere à existência e ao vigor de focos particulares de solidariedade que compitam com a própria organização de base territorial. Trata-se aqui, como se verá, de questões que correspondem em boa parte ao que a literatura sobre desenvolvimento político costuma colocar em termos da solução do problema da “participação” ou “igualdade”. Do ponto de vista dos dois aspectos distinguidos no processo de institucionalização política, tais problemas correspondem ao aspecto de institucionalização da autoridade, envolvendo obstáculos à legitimidade e ao consenso.

Os interesses grupais que figuram na arena política de uma coletividade qualquer podem ser de dois tipos, ou seja, podem corresponder

²⁴ Vejam-se, por exemplo, Gabriel A. Almond e G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, Boston, Little, Brown, 1966, pp. 34 e seguintes; e Dankwart A. Rustow, *A World of Nations*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967, capítulos 2 e 3.

tanto a grupos que a literatura sociológica tem chamado multifuncionais (ou supra-funcionais) quanto a grupos funcionais. Estes últimos são grupos dedicados a objetivos específicos, caracterizados pela participação voluntária e segmentária de seus membros. Já os primeiros têm objetivos difusos, caracterizando-se pelo fato de que a participação dos indivíduos não está determinada voluntariamente e tende a assumir, no que se refere a seu alcance, a forma do envolvimento total, ainda que esse envolvimento admita variações quanto à intensidade: trata-se aqui de “microcosmos” ou subculturas capazes de determinar a orientação e o comportamento dos indivíduos de maneira abrangente e complexa, tais como, por exemplo, os grupos étnicos. Ora, a existência de solidariedade territorial ampla, em termos afins ao funcionamento do mercado político tal como o contemplamos, é compatível com a existência e a proliferação no interior da sociedade de grupos ou associações de natureza funcional que apresentem as características descritas. Ela estará comprometida, porém, na medida em que a sociedade se caracterize pela existência em seu interior de grupos multifuncionais vigorosos, já que tais grupos, por sua natureza, provêem focos de solidariedade potencial ou real que tendem a apresentar-se como alternativos à coletividade territorial que os abrange.

Nas vicissitudes da experiência histórica de constituição e desenvolvimento do moderno estado nacional, este segundo tipo de barreiras à solidariedade territorial, ainda que possa corresponder a solidariedades parciais de fundamentos os mais diversos, tende a consubstanciar-se em dois problemas especialmente relevantes. O primeiro corresponde a vínculos de natureza étnica, que emergem como questões salientes em certas experiências históricas de construção nacional no âmbito de determinado território. O segundo corresponde ao problema das classes sociais.

O primeiro desses problemas tem sido objeto de estudo em conexão com o tema geral da integração nacional ou internacional, e naturalmente ganhará relevância à medida que se consolide a tendência, presente em caráter incipiente no panorama internacional contemporâneo, à fusão dos estados nacionais existentes em unidades de alcance territorial cada vez mais amplo. Vale a pena destacar aqui tais problemas para chamar a atenção para o fato de que a concepção de desenvolvimento político apresentada não está necessariamente referida à esfera correspondente ao estado-nação, ajustando-se à consideração da eventual expansão do âmbito

no qual se desenvolve o processo político para além daquela esfera. A referência à solidariedade territorial ampla e à amplitude concomitante do “mercado político” leva naturalmente, na verdade, a visualizar uma possível fase de solidariedade e de efetiva organização política de alcance planetário, à medida que se torne viável a superação dos “focos particulares de solidariedade” correspondentes aos atuais estados nacionais. A esse respeito, é ilustrativo da relevância da concepção aqui adotada o fato de que o período de maior estabilidade e moderação nas relações internacionais posteriormente à emergência do estado-nação moderno corresponde talvez à vigência, nos séculos XVIII e XIX, do sistema conhecido como de “balança de poder” ou “equilíbrio de poder”, que representou clara aproximação relativamente às condições envolvidas em nossa concepção do mercado político na esfera do sistema internacional de limites restritos ao cenário europeu. Tal sistema se caracterizou justamente pela orientação pragmática dos atores nacionais que dele participavam, marcada pela permanente disposição à barganha e à formação de coalizões mutáveis e sempre renovadas, que se estabeleciam com base em interesses circunstanciais. Só foi possível, por outro lado, nas condições de relativa igualdade de poder entre os diversos estados envolvidos (cuja relevância teórica geral se tornará mais clara adiante) e de certa solidariedade básica resultante da homogeneidade cultural e ideológica, pela qual o ambiente internacional europeu de então contrasta vivamente com o panorama de heterogeneidade e de cisões ideológicas profundas do cenário internacional da maior parte do século XX.

Quanto ao problema correspondente às classes sociais, constitui ele um problema de particular importância para o nosso tema por duas razões: por sua ubiquidade, por um lado, e pela clara implicação que acarreta, por outro, de desigualdades nas oportunidades vitais e de restrições, na mesma medida, ao funcionamento do mercado político.

Naturalmente, os obstáculos opostos por vínculos de natureza étnica à solidariedade territorial de âmbito correspondente a uma sociedade qualquer já envolvem questões de igualdade e desigualdade. Como se disse, trata-se com tais vínculos, assim como com as classes sociais, de focos de solidariedade capazes de competir com a solidariedade demandada pela coletividade mais ampla em que se inserem. Ora, tal capacidade, o vigor que revelam os agrupamentos étnicos como núcleos de solidariedade, deriva precisamente de que eles se constituem em pontos de referência em

termos dos quais os indivíduos passam a poder aglutinar-se e distinguir-se, percebendo-se como iguais em relação aos demais membros do grupo e como diferentes com respeito a outros. As conclusões a que chegamos acima, ao discutir o significado do envolvimento “valorativo” nas organizações de que fala Etzioni, valem naturalmente para a solidariedade prestada a qualquer agrupamento social: ela está sempre associada à capacidade que tenha o foco particular de solidariedade em questão para apartar e distinguir um conjunto de indivíduos com relação ao seu ambiente social mais amplo, oferecendo-lhes ao mesmo tempo a possibilidade de se perceberem como iguais com relação a algum ponto de referência que se torne socialmente relevante. Solidariedade, como vimos com Pizzorno, envolve sempre igualdade, seja qual for o critério em torno do qual esta se defina.

Contudo, uma diferença importante ocorre entre os agrupamentos étnicos e as classes sociais com respeito aos problemas centrais de que aqui se trata. Ainda que a coexistência de grupos étnicos possa naturalmente tomar a forma de domínio de uns sobre outros, com a estrutura de castas correspondendo ao caso de maior cristalização de relações hierárquicas desse tipo, essa possibilidade não resulta de características intrínsecas ao relacionamento de tais grupos, sendo concebível que sua coexistência se dê em termos paritários no que se refere aos princípios da estratificação social. Pelo menos nos casos, a que acima aludimos, em que determinados processos de constituição nacional se viram obstados por questões relacionadas a solidariedades étnicas, o problema envolvido tende a corresponder à superação das resistências oferecidas por fatores como tradições ou línguas distintas, sem implicações *necessárias* em termos de domínio ou subordinação social, isto é, em termos de irreduzíveis desigualdades *objetivas* nas chances de se fazerem valer os interesses individuais em função da participação em um ou outro grupo étnico. Do ponto de vista da expansão da solidariedade territorial, portanto, o problema posto pela existência de vínculos étnicos pode ser considerado como consistindo, em grande medida, num problema de identidade ou de *assimilação*, no sentido usualmente atribuído ao termo na literatura dedicada ao tema da integração nacional, ou seja, um problema para o qual cabe esperar solução em grande parte por meio da simples intensificação do processo de comunicação social.

Já com as classes sociais, porém, trata-se, por definição, de agrupamentos que não só representam focos potenciais ou reais de solidariedade, mas com respeito aos quais o processo psicológico de separação e identificação que a solidariedade necessariamente envolve tem inevitável contrapartida em termos de desigualdades objetivas nas chances vitais dos indivíduos, correspondendo sempre a efetivas relações de domínio e subordinação. Em outras palavras, a distribuição dos indivíduos em classes sociais terá forçosamente consequências quanto à possibilidade de adotarem com êxito a conduta “maximizadora” que caracteriza a concepção do *homo politicus* anteriormente exposta, condicionando-lhes e limitando-lhes, em graus e formas diversas correspondentes às diferentes classes de que participam, tanto os objetivos quanto os meios disponíveis para alcançá-los. Temos aqui, naturalmente, o principal substrato objetivo em que pode basear-se a situação que contrastávamos acima com a vigência da “cultura cívica”, isto é, a situação caracterizada pela adesão vigorosa dos membros da sociedade a diferentes ideologias antagônicas, na medida em que a situação de classe fornece um ponto de referência ubíquo e de importância decisiva para a emergência de ideologias que tratam de definir o âmbito da solidariedade em correspondência com a classe. Note-se ainda que, na perspectiva aqui adotada, o ponto crucial não reside em que haja variações individuais nas chances vitais, mas no fato de que tais variações se dêem ao longo de fronteiras nítidas que possam prover permanentemente focos potenciais de solidariedade. Em outras palavras, a questão consiste na extensão em que se torna possível, em dada sociedade, substituir a referência direta ao próprio indivíduo pela referência a certa condição que ele compartilhe com outros, ou a este ou aquele agrupamento de que participe, para o fim de determinar as chances vitais de que desfruta. Assim, a simples multiplicação dos fatores que seria necessário levar em conta ao se tratar de estabelecer a estrutura de desigualdade de determinada sociedade – para ilustrar, o fato de que devemos conhecer, na avaliação das oportunidades que se oferecem a certo indivíduo, não apenas, por exemplo, a maneira pela qual ele se situa relativamente à estrutura de propriedade, mas também, digamos, seu nível de educação, a ocupação específica que desempenha etc. – significa um incremento na possibilidade de estabelecimento de solidariedade territorial ampla, representando uma expansão no coeficiente geral de igualdade da sociedade em questão. Isso dispensa que nos concentremos mais detidamente no conceito mesmo de

classe social: basta-nos a medida em que ocorra a predeterminação das chances vitais dos indivíduos pela participação em determinada condição.

Tudo isso indica muito claramente que o ponto de referência básico da análise na perspectiva de desenvolvimento político aqui adotada é forçosamente o indivíduo, reiterando-se a relevância do modelo da *public choice* acima discutido, com o “individualismo metodológico” que tende a caracterizá-lo. Desenvolver-se politicamente, nesta perspectiva, significará, para uma sociedade dada, avançar no processo de eliminação da relevância social de qualquer condição – à exceção da representada pela própria sociedade – de que o indivíduo participe à revelia de sua própria vontade e deliberação e que possa apresentar-se aos seus olhos como objeto “dado” e “natural” de lealdade ou solidariedade. Para dizê-lo rotundamente: a plena vigência da solidariedade territorial, e do mercado político tal como o contemplamos, requereria a sociedade sem classes. Não apenas a sociedade sem classes, porém, fazendo-se necessária a generalização do princípio envolvido no reclamo de superação das classes para todos os demais critérios possíveis de aglutinação e divisão dos indivíduos que correspondam, nos termos da distinção acima estabelecida, a agrupamentos multifuncionais de participação não voluntária e não segmentária²⁵. Ressalte-se ainda uma vez que o processo em questão não tem por que deter-se, em princípio, no âmbito do estado-nação, já que, de uma perspectiva mais ampla, o próprio estado-nação, correspondendo sem dúvida a uma condição não voluntária de que os indivíduos participam, surge como novo foco *particular* de solidariedade em oposição a uma concebível solidariedade planetária.

Assim, a referência à coexistência de “núcleos solidários particulares” contida no enunciado antes apresentado do equacionamento da “função política” aponta, na perspectiva de desenvolvimento político, para interesses grupais correspondentes a grupos de natureza voluntária, estando subjacente a suposição de que se trata de coalizões relativamente instáveis e cambiantes em sua composição e duração. Ainda que a situação aqui descrita possa merecer a qualificação de utópica, a presunção envolvida é,

²⁵ Vale talvez a pena notar que a ênfase na contraposição entre a participação individual voluntária e a não-voluntária remete ao contraste estabelecido por Talcott Parsons, em suas *pattern-variables*, entre o princípio do “desempenho” (*achievement*) e o princípio da “adscrição” (*ascription*).

naturalmente, a de que seria possível, em princípio, pretender estabelecer graus diversos de aproximação a ela no estudo de sociedades concretas particulares.

4

Um problema importante para o tema geral aqui discutido não foi ainda senão mencionado passageiramente em algumas oportunidades, apesar de ter estado subjacente a diversos aspectos de nossa discussão. Tal problema se situa na fronteira entre as ideias de institucionalização do poder e institucionalização da autoridade, referindo-se à questão da manipulação ideológica como fenômeno intermediário entre a coerção direta, de um lado, e, de outro, a aquiescência voluntária e esclarecida prestada a determinada forma de organização política, a qual surge como requisito de uma hipotética “solidariedade territorial plena”. Como vimos, a tipologia de estruturas organizacionais elaborada por Etzioni, que tomamos como ponto de referência para situar certos problemas, apresenta o poder coercitivo e o envolvimento “alienante” que lhe corresponde como um dos três fundamentos organizacionais básicos. Por outra parte, o enunciado que fizemos anteriormente do problema envolvido no cumprimento da “função política” destaca o equacionamento não coercitivo ou violento das questões postas pela convivência dos ocupantes de determinado território. Esse enunciado nos permite deixar de lado as organizações de base territorial que estejam assentadas na pura e simples coerção, caso este que corresponde a um limite teórico de pouca viabilidade prática e que, a rigor, seria alheio ao campo próprio da política. Mas como se coloca a questão da coerção em diferentes estruturas que se possam distinguir, se partimos da suposição de que o fato de que não encontremos a coerção “pura e simples” não significa ausência de coerção?

Seria possível introduzir o debate desse ponto propondo que a situação acima descrita em termos da vigência da “cultura cívica” de que falam Almond e Verba (caracterizada pela aquiescência mais generalizada, ainda que relativamente apática, aos componentes básicos da organização política) envolveria, em contraste com a situação em que os atores políticos aderem vigorosamente a diferentes ideologias, a presença de menor coeficiente de coerção no processo político. Por um aspecto isso parece bastante claro: a situação em que temos a população cindida em torno de

ideologias diversas, nas quais se propõem objetivos distintos para a própria organização política, necessariamente encerra um grau comparativamente elevado de frustração de preferências intensas de parcelas ponderáveis de atores políticos, seja nas condições em que alguma das ideologias é politicamente dominante (sem poder impor-se de vez, contudo, caso em que a própria definição da situação se veria alterada), seja na condição correspondente a um impasse ou empate entre as diferentes forças em confronto. O grau de frustração inevitável de preferências intensas irá fatalmente reduzir-se na medida em que os problemas que se apresentam como questões vivas e merecedoras da atenção dos atores passem a situar-se, como se dá no primeiro caso, no plano de interesses passíveis de serem objeto de negociação e barganha (o plano “operacional”, por contraste com o “constitucional”, na terminologia de Buchanan e Tullock).

Isso parece aceitável sob uma condição, que introduz o problema delicado e de difícil solução que algumas vezes afloramos: a de que a expansão do consenso ou do âmbito de solidariedade que a segunda situação requer não seja fruto de simples manipulação, isto é, que ela se caracterize por efetivo aumento da igualdade nas chances de se fazerem valer os diversos interesses em jogo. Caso contrário, o arrefecimento das preferências em função das quais os atores agem na esfera política, ou seja, o fato de que o jogo político passe a desenrolar-se em função de interesses que não correspondam a oposições permanentes e inconciliáveis, pode significar a reintrodução da coerção sob forma mais sutil, que poderia ser vista como evidenciando precisamente maior grau de êxito no domínio exercido por uma fração da população sobre outras e como caracterizada por “falsa consciência” de parte destas últimas.

No plano da elaboração de modelos teóricos é possível resolver por hipótese o problema: a plena vigência do mercado político pode ser descrita de forma a incluir a maximização da igualdade como requisito para a eliminação de focos particulares de solidariedade e antagonismo. Uma visão dinâmica ou processual do problema, porém, exige que se tenham em conta as indagações suscitadas pelo tema da institucionalização política, especificamente o fato de que esta pode corresponder, nos termos da distinção anteriormente estabelecida, tanto a institucionalização da autoridade quanto a institucionalização do poder, envolvendo graus diversos de promoção de objetivos compartilhados ou de solidariedade efetiva, ou, ao revés, de manipulação.

Seria evidentemente impróprio pretender considerar aqui certas ramificações mais complexas do problema, onde a coerção – e portanto algum tipo de desigualdade – surge como condição da própria vida social organizada e como ingrediente inevitável, mediante o processo de socialização, da própria definição da identidade pessoal em termos da qual qualquer projeto de autonomia individual necessariamente se estabelecerá. Se partimos de suposições realistas com respeito à inevitabilidade da coerção e de alguma medida de desigualdade, suposições estas que não são incompatíveis com a pretensão de reduzir o grau de predeterminação da desigualdade por fatores como os que têm a ver com o problema geral da estratificação social, a questão é a de se a existência de desigualdades objetivas em condições de consenso implica necessariamente manipulação e “falsa consciência” ou se, ao contrário, seria possível falar de “consciência adequada” ainda que esta envolvesse o reconhecimento e alguma forma de aceitação de tais desigualdades. Essa maneira de colocar o problema evoca fatalmente a velha questão da possibilidade de se falar de “interesses objetivos”, que seriam imputáveis a este ou aquele indivíduo ou conjunto de indivíduos independentemente de sua própria percepção ou preferência expressa. Responder afirmativamente à indagação aí contida redundaria, naturalmente, em dar acolhida à manipulação mais total – ao totalitarismo e ao terror – em nome da objeção à manipulação.

Isso não significa, porém, que estejamos impossibilitados de fazer uso significativo da ideia de manipulação e de falsa consciência na caracterização da situação prevalecente em determinada sociedade. Um estudo de Michael Mann, no qual se empreende ampla discussão dos dados de numerosas pesquisas empíricas relacionadas com o suposto fundamento consensual das democracias inglesa e americana, mostra de maneira inequívoca o sentido rigoroso e a utilização empírica precisa que podem ser dados a tais noções²⁶. Como argumenta Mann com relação ao tema da possível falsa consciência por parte da classe trabalhadora dos países em questão, “o conceito de falsa consciência é válido se podemos demonstrar duas de três coisas: que um processo efetivo de doutrinação ocorre; que ele ou resulta claramente na mudança dos valores da classe trabalhadora ou, realizando-se de maneira incompleta, deixa os valores que são objeto de

²⁶ Michael Mann, “The Social Cohesion of Liberal Democracy”, *American Sociological Review*, vol. 25, no. 3, junho de 1970.

doutrinação em conflito com valores ‘desviantes’ na mente do trabalhador; e, em terceiro lugar, que sejamos capazes, em *ambos* os casos, de ordenar os conjuntos rivais de valores relativamente a sua ‘autenticidade’ para o trabalhador, se queremos poder decidir qual deles é o mais ‘verdadeiro’”²⁷.

Apesar da dificuldade da tarefa, a revisão que faz Mann salienta como o material *empírico* reunido nas pesquisas por ele discutidas não apenas mostra – o que é relativamente simples – o processo de doutrinação e manipulação, que tem lugar por meio de instituições como as escolas e a imprensa, mas também os efeitos que dele resultam em termos de falsa consciência. Esses efeitos se revelam, no plano psicológico, na nítida esquizofrenia que tende a caracterizar a postura dos trabalhadores dos dois países estudados perante os valores dominantes em suas respectivas sociedades: manifestando adesão a tais valores quando formulados em termos de princípios abstratos, repudiam-nos quando os mesmos valores são transpostos em termos de problemas de imediata relevância para sua vida cotidiana e suas atividades concretas como trabalhadores.

Existe, assim, sem a necessidade do recurso à problemática noção de interesses objetivos, a possibilidade de se qualificar, em termos empíricos, a natureza do consenso eventualmente obtido em dada sociedade. Mas há outro aspecto relevante com respeito ao problema da manipulação, aspecto este que, embora vinculado em última análise à questão das relações entre aquiescência subjetiva e igualdade objetiva, deve ser tratado independentemente dela. Referimo-nos ao fato de que, mesmo numa sociedade em que hipoteticamente se realize o limite máximo concebível de igualdade de oportunidades, poderia ainda manifestar-se uma forma “residual” de manipulação, que teria a ver com os mecanismos institucionais de encaminhamento dos problemas a serem objeto de deliberação por parte das agências de decisão da coletividade²⁸. Temos aí o sítio em que poderia estabelecer-se o que seria possível designar como manipulação “tecnocrática”, mediante a qual se daria a despolitização do

²⁷ *Ibidem*, p. 425.

²⁸ Devemos a Elisabeth Jelin haver-nos chamado a atenção para esse aspecto. O ponto em questão é ressaltado por E. E. Schattschneider em *The Semi-Sovereign People* (Nova York, Holt, Rinehart & Winston, 1960, p. 71), onde se salienta o elemento de “mobilization of bias” que seria inerente a qualquer organização. Veja-se também, a respeito, Peter Bachrach e Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, em Charles A. McCoy e John Playford (eds.), *Apolitical Politics: A Critique of Behavioralism*, Nova York, Thomas Y. Crowell Co., 1967.

processo de determinação dos problemas a se constituírem em temas ou *issues* efetivos, dando origem a “não-decisões” pelos titulares do poder tanto quanto a decisões. O empenho de reduzir integralmente tal problema à questão da medida em que teríamos efetiva igualdade na sociedade considerada nos levaria à posição, decididamente utópica, de identificar a sociedade igualitária com aquela em que a própria aparelhagem do estado se tornou dispensável. Por outro lado, na medida de sua relativa independência com respeito à questão das conexões entre aquiescência e igualdade, o aspecto considerado destaca a relevância da feição assumida pelo arcabouço institucional naquilo em que ele se mostra parcialmente autônomo face ao substrato estrutural da sociedade.

5

A consideração dos dois tipos gerais de obstáculos à solidariedade territorial que acabamos de discutir, bem como da situação hipotética de plena vigência desta, permite a distinção de três grandes estádios no processo de desenvolvimento político, que nos parecem pontos de referência proveitosos no exame de problemas concretos que se apresentam no panorama político contemporâneo, incluído o brasileiro. Sugerimos como forma conveniente de designá-los as expressões “política pré-ideológica”, “política ideológica” e “política pós-ideológica”, desde que lembremos que se trata de rótulos não necessariamente descritivos se pretendermos usar rigorosamente o termo “ideologia”.

Com a expressão “política pré-ideológica” referimo-nos à situação em que o problema de integração territorial ou de *state-building* assume relevância especial. Trata-se aqui do estádio em que os núcleos de solidariedade existentes são comparativamente os mais limitados para grande proporção dos atores de alguma forma relevantes para o processo político, tendo a ver com vínculos de natureza particularística. Tais vínculos definem estreitos “canais” de solidariedade ao longo dos quais se estende precariamente o mercado político e se processa o jogo de interesses, canais estes correspondentes aos exíguos recursos de comunicação que configuram a limitada integração existente. Entre esses canais tende a tomar vulto o que diz respeito a relações de tipo clientelístico, em que o vínculo pessoal característico da política pré-ideológica amplia seu alcance para além de simples relações de vizinhança e parentesco, dando origem a redes de

relações de dependência e intercâmbio que envolvem clientes e “patrões”. Do ponto de vista do processo de institucionalização política, assumem relevância, aqui, os problemas relacionados com a institucionalização do poder.

Com a política ideológica, temos, numa estrutura em que se preservam marcadas desigualdades, o processo de mobilização social e integração territorial levado a um ponto avançado, do que deriva a preponderância que passam a assumir laços de natureza universalística, relativos sobretudo às posições de classe, sobre as ligações pessoais e particularísticas na determinação dos focos de solidariedade relevantes no processo político. Na medida em que se atualizam as características próprias deste estádio, ideologias de crescente sofisticação vêm a definir os marcos de lealdade e as linhas de antagonismo do sistema. Em termos das duas dimensões da noção de institucionalização política, as questões fundamentais que agora se colocam no processo político dizem respeito à institucionalização da autoridade, referindo-se, em última análise, aos temas da igualdade e da legitimidade. Mais imediatamente, porém, do ponto de vista dos focos dominantes de interesses em torno dos quais se desenvolveu o processo de integração correspondente ao estádio anterior, a emergência da política ideológica recoloca o problema da institucionalização do poder, na medida em que ela dá origem à arguição ou contestação com respeito à forma específica de organização política em termos da qual aquele processo se cumpriu ou que dele resulta. De acordo com as diferentes categorias de atores políticos em nome dos quais, de maneira sucessiva ou parcialmente concomitante, se promove essa contestação (“classes médias”, trabalhadores urbanos, camponeses etc.), bem como com o grau de êxito obtido pelos focos dominantes de interesses em subsistir ou reafirmar-se como poder institucionalizado através das vicissitudes deste estádio, a política ideológica assume características diversas. Torna-se possível e conveniente, assim, distinguir fases diferentes da política ideológica. Entre elas caberia mencionar, em níveis de precária institucionalização ou reinstitucionalização do poder, as situações que Huntington descreve em termos de “pretorianismo radical” e “pretorianismo de massas”, caracterizadas pela emergência, respectivamente, dos focos de interesses e solidariedade correspondentes às “classes médias” e às “classes populares”. Já em níveis de mais bem sucedida institucionalização do poder, que podem aproximar-se em graus diversos da superação da política ideológica e do

ideal de efetiva institucionalização da autoridade de acordo com as formas em que nelas se combinem os ingredientes de coerção, desigualdade e manipulação, teríamos situações que poderíamos designar em termos de “política de partidos ideológicos” para casos como os correspondentes, por exemplo, à política francesa e italiana contemporânea; “sistemas de mobilização”, para os casos de sistemas resultantes de revoluções de bases populares e fundados em intensa mobilização simbólica; e “cultura cívica”, para casos como os contemplados por Almond e Verba. De maneira geral, a dinâmica da política ideológica, cujo clímax pode ser visto como correspondendo à “política de partidos ideológicos”, tem implicações relativamente complexas para a concepção do mercado político que aqui se adota, das quais nos ocuparemos adiante: representando, por um lado, a expansão dele com relação ao estádio anterior, limita-o, por outro lado, de maneira importante.

Finalmente, a “política pós-ideológica” corresponde à vigência do que designamos antes pela expressão “solidariedade territorial plena”, envolvendo o cumprimento cabal do processo de mobilização e integração territorial e a ausência de focos internos de solidariedade capazes de competir com a própria sociedade pela lealdade dos atores, com a igualdade e a “intercambiabilidade” destes levadas a um grau máximo. Em sua forma plena consiste, naturalmente, numa condição hipotética, cujas características se ajustam ao modelo do mercado político e do livre jogo de interesses anteriormente apresentado.

A ideia mestra em torno da qual se estabelece a distinção entre os estádios é a do grau de expansão do mercado político, a qual se vê facilitada ou entravada de acordo com o alcance mais ou menos restrito das formas de solidariedade prevalentes. Essa perspectiva permite trazer luz nova a certos problemas reiteradamente deparados na análise do processo de transformação política.

Uma questão que tem envolvido dificuldades nessa análise, quer se trate do caso brasileiro ou de outros contextos “subdesenvolvidos”, é a da interpretação do significado da passagem da política “tradicional” a novas formas de se processar o jogo político. Em geral, a análise tende a apontar a vigência, na política tradicional, de arranjos de tipo clientelístico, caracterizados pelos vínculos de dependência pessoal a que acima aludimos, e a salientar o papel de mediação aí exercido pelo “patrão” entre

a população territorialmente dispersa e os centros de poder da coletividade. No caso brasileiro, a situação conhecida como coronelismo se enquadra, naturalmente, nesse foco. Na situação assim descrita, destacam-se então os elementos de barganha e de jogo pragmático de interesses que a caracterizam, os quais, na medida em que não se ajustam aos traços atribuídos ao modelo do processo político orientado por considerações de ordem ideológica, são vistos como indicativos, em si mesmos, do estádio de atraso ou “subdesenvolvimento” próprio da política tradicional. A política ideológica, entendida simplesmente como aquela que se desenrola de acordo com “valores” e sem discussão explícita do que isso significa, é erigida em meta do processo de desenvolvimento político e contraposta de maneira não muito clara a uma “política de interesses” de que ela, rigorosamente, não faria parte.

Ora, a impropriedade disso se torna evidente quando o paradigma assim estabelecido de política ideológica é confrontado não mais com a política “tradicional”, mas com o caso de países em que o processo político se distingue pelo *arrehecimento* da disputa ideológica intensa prevalente em momentos anteriores de sua história política. A evolução do movimento social-democrático na Alemanha; o caráter de “subcultura”, em que convivem objetivos revolucionários retóricos com a coexistência crescentemente pragmática com o *status quo*, que marcou o movimento comunista em determinadas regiões da Itália²⁹; dados como esses apontam para um estado de coisas que a perspectiva recém-discutida não pode ver senão em termos de degenerescência da política ideológica, erigida em política “autêntica”, o que dá origem a dificuldades insuperáveis. Sem dúvida, ocorrências dessa natureza podem corresponder, em princípio, a casos de falsa consciência resultantes de um processo de manipulação bem sucedido; seria dificilmente sustentável, porém, a pretensão de reduzir todos os numerosos exemplos da tendência que elas representam a simples manipulação, negando-lhes qualquer substrato de efetiva redução das desigualdades sociais.

A perspectiva que aqui se propugna escapa de tais dificuldades. A política ideológica representa evidentemente um avanço com respeito à

²⁹ Sobre a noção de subcultura, nesse sentido, vejam-se o artigo citado de Pizzorno e os trabalhos de seus colaboradores, incluídos no mesmo número de *Quaderni di Sociologia*, destinados à análise de dados empíricos.

política tradicional na medida em que com ela se amplia o âmbito das relações solidárias de um marco particularístico restrito para outro definido por critérios de natureza universalística. É claro, porém – e não seria necessário salientá-lo não fossem as confusões injustificadas que aqui se estabelecem –, que o jogo de interesses continua a dar-se. Quanto mais efetivo seja o apelo à solidariedade grupal, quer de classe ou de outro tipo, contido nas ideologias, isto é, quanto mais bem sucedidas sejam estas últimas em promover a efetiva identificação dos interesses individuais com os interesses grupais (êxito este que tende a corresponder sobretudo aos momentos iniciais de intensa mobilização ideológica), tanto maiores restrições isso implicará – e aqui está o aspecto da política ideológica que é apreendido e salientado na oposição entre política ideológica e “política de interesses” – ao mercado político, no sentido de que tanto menos propícias serão as condições à ocorrência do que se exprime pela ideia de *jogo de interesses*, envolvendo barganha que normalmente requer compromisso com respeito aos objetivos grupais. Em condições normais, contudo, o jogo de interesses, nesse sentido, se dará mesmo ao longo das linhas que separam os diversos núcleos ideologicamente solidários. Além disso, superado apenas o momento de maior espontaneidade correspondente à irrupção do movimento ideológico e de intensa igualização que a ele se associa, o jogo de interesses passará inevitavelmente a dar-se dentro do próprio movimento, e o caráter pacífico e fora de questão da adesão generalizada aos objetivos coletivos não representará senão um estímulo nessa direção: não é outra a constatação básica envolvida na reiteração das tendências burocratizantes e oligarquizantes que caracterizariam os movimentos ideológicos, fenômeno com respeito ao qual se impõe a referência a Robert Michels. Finalmente, é preciso ter em mente a possibilidade óbvia de que a confrontação ideológica se resolva pela vitória de um dos contendores, ao cabo, por exemplo, de um processo de natureza revolucionária, supostamente criando-se condições para a reorganização da sociedade de forma a se tornar possível, como corresponde naturalmente aos objetivos de um movimento revolucionário, a instauração da “solidariedade territorial plena” em novos termos. Estariam os partidários do paradigma de política ideológica em discussão preparados para reconhecer também aqui a “degenerescência” da política ideológica? Como conciliar a oposição entre política ideológica e política de interesses, naqueles termos, com a suposição frequente de que os atores envolvidos na primeira buscam precisamente criar condições nas quais o processo político

tenderá a transformar-se no simples jogo de interesses, mediante a eliminação de focos particulares de solidariedade pela adesão universal ao núcleo de solidariedade a que cada qual se vincula?

A conclusão é um truísmo, o qual, porém, no contexto da presente discussão, tem ramificações que talvez não o sejam na mesma medida: política é interesse, é jogo de interesses; mas jogo de interesse que supõe marcos solidários; desenvolvimento político é a eliminação das barreiras de qualquer tipo ao estrito jogo de interesses, o que implica a expansão da solidariedade; dito em termos do aparente paradoxo anteriormente destacado, cuja feição paradoxal se terá dissipado, esperamos, ao cabo desta discussão, desenvolvimento político é a expansão tanto do “puro” jogo de interesses quanto da solidariedade. Assim, o que há de especificamente “subdesenvolvido” na política clientelista, em geral, e no “arranjo coronelista” brasileiro, em particular, não é o fato de que o processo político assuma aí as características de barganha e de jogo pragmático de interesses, mas antes o fato de que tal jogo se dê de forma restrita a determinados canais que significam limitações ao mercado político. Por seu turno, a política pós-ideológica, na perspectiva apresentada e com as qualificações estruturais atribuídas ao estágio assim descrito, deve ser vista como representando um real passo à frente no processo de desenvolvimento.

IV - Autoritarismo e “Brasil Grande”

Para muitos dos autores que se têm curvado sobre o panorama político brasileiro atual, a questão básica tem sido a de até que ponto o regime implantado em 1964 equivaleria a um caso de continuidade ou descontinuidade com respeito às “reais” tendências evolutivas do processo político brasileiro no período de algumas décadas. Representaria o período que vai de 1945 a 1964 um hiato cuja característica de relativa abertura apenas dissimularia os componentes autoritários fundamentais do sistema vigente pelo menos desde Getúlio Vargas e que teriam sido consolidados e expurgados de elementos espúrios no regime autoritário agora em vigor? Ou deveria este último ser interpretado como nova reversão de tendências democratizantes que se viriam consolidando anteriormente, uma vez superado o revés representado pelo período getulista? A resposta para tais questões é às vezes procurada, sobrepondo-se certa temática do gosto de

teóricos recentes do processo de desenvolvimento político a uma tradição de pensamento de raízes brasileiras relativamente remotas, nas características de uma “cultura política” brasileira de origens seculares³⁰. Com a ampliação do foco no que se refere ao período de tempo abrangido, esse debate se reproduz parcialmente na discussão, que de tempos em tempos se retoma, sobre o primado relativo do “estado” ou da “sociedade” na evolução histórica do país – ou, para retomar os termos em que mais recentemente se formulou a questão, sobre o predomínio, nessa evolução, das características de “representação” ou “cooptação”³¹.

A discussão precedente nos parece prover um marco de referência útil para situar adequadamente o alcance das questões envolvidas em tais debates. A nosso ver, o que não se tem percebido claramente é que as duas versões do debate, com o alcance diverso que tende a adquirir quanto ao período abrangido nas interpretações divergentes, referem-se a dois estádios distintos do processo de desenvolvimento político do país. O problema envolvido na discussão relacionada com estado ou sociedade, patriarcalismo ou estamento burocrático, é prioritariamente um problema de institucionalização do poder ou *state-building*, correspondendo basicamente ao primeiro tipo de obstáculos ao estabelecimento do mercado político que acima salientamos e às condições que associamos ao estádio da política “tradicional” ou pré-ideológica. Por seu turno, o problema de autoritarismo ou democracia coloca-se no momento em que o desenrolar do processo de desenvolvimento propicia as condições para a emergência da política ideológica.

Não nos ocuparemos aqui dos condicionantes estruturais, a longo prazo, da forma específica assumida pela transição brasileira para o estádio ideológico³². Contudo, o diagnóstico dos fatores que levam ao autoritarismo alemão realizado por Barrington Moore parece apreender muitas das causas

³⁰ Veja-se, a respeito, Phillippe C. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Cal., Stanford University Press, 1971, especialmente o capítulo 3, com o amplo recurso que aí se faz a autores brasileiros, especialmente Oliveira Vianna; do mesmo autor, “The Portugalization of Brazil?”, em Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, New Haven, Yale University Press, 1973.

³¹ Simon Schwartzman, “Representação e Cooptação Política no Brasil”, *Dados*, no. 7, 1970.

³² Veja-se o capítulo seguinte, “Brasil: ‘Estado e Sociedade’ em Perspectiva”, para a elaboração mais detida dos enunciados do parágrafo anterior e a discussão do processo de transição a partir da política tradicional.

que explicam a orientação autoritária da evolução brasileira³³. A agricultura comercial implantada com base num sistema de tipo *labor-repressive*, assentado na repressão do trabalho, de que a escravidão representa o caso limite; a propensão à fusão, a certa altura do processo de consolidação do “centro” político, entre os interesses da aristocracia agrária e da burocracia central, que se daria entre nós com a simbiose entre a chamada ordem patriarcal e as instituições políticas monárquicas; a coalizão posterior entre setores da aristocracia rural e os interesses comerciais e industriais emergentes – teríamos aí fatores que favoreceriam o estabelecimento do que Organski denominou “política sincrática”³⁴, marcada pela coalizão ampla entre diferentes setores da elite e por sua inclinação, nos termos de Moore, à modernização conservadora, comprometida com o máximo possível de preservação da estrutura tradicional e buscando o estabelecimento de uma autoridade forte e o desenvolvimento e a racionalização do sistema administrativo. Observemos de passagem que a própria relevância, para o diagnóstico da evolução brasileira, da análise de Barrington Moore, com sua ênfase em fatores de natureza estrutural, vem contrapor-se às interpretações que buscam atribuir essa evolução às características da “cultura política brasileira”. Sem pretender negar a importância óbvia dos fatores de ordem subjetiva para problemas como o que aqui nos ocupam, uma noção como esta não pode senão suscitar objeções na medida em que, sob pena de tornar-se supérflua, deve atribuir aos componentes da “cultura política” um grau inaceitável de durabilidade e autonomia em relação a seu substrato estrutural.

Seja como for, o marco de referência adotado nos permite ver o regime autoritário de 1964, assim como o “tenentismo”, o período getulista e o interregno democrático que lhe sucedeu, como vicissitude entre outras que se seguem ao ingresso do país na fase da política ideológica. Sua circunstância básica está dada pelo vigor assumido, uma vez levada a um ponto de relativo avanço a integração no sentido territorial e a “presença”

³³ Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

³⁴ A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development*, Nova York, Alfred A. Knopf, 1965.

governamental³⁵, pelo processo de mobilização social e pelas demandas de participação e igualdade associadas à emergência de novos focos de solidariedade que ele faculta. Ao alterar a definição do âmbito do sistema político, transformando atores políticos potenciais em reais, a mobilização social reabre a questão relativa aos fundamentos do próprio sistema e de sua forma específica de organização. Daí resulta a ideologização do processo político e a característica revolucionária que passa a distingui-lo, com a confrontação de projetos diversos de implantação da “solidariedade territorial plena”.

Nessa perspectiva, o esforço de desmobilização política empreendido pelo regime de 1964 surge como tentativa de implantação forçosa do mercado político desideologizado em circunstâncias em que está longe de ter solução o problema da solidariedade territorial e em que, ao contrário, tal problema se aguça com a intensificação do processo de mobilização social. A ênfase com que, na propaganda do regime, se salienta o apelo à solidariedade territorial e nacional, com seu conteúdo ufanista e de participação simbólica, ajusta-se naturalmente a este quadro, representando a tentativa de obstar a atração exercida por ideologias ativistas e orientadas pelo tema da igualdade mediante o recurso a uma ideologia de âmbito nacional e de características “consumatórias”, dirigida à identidade pessoal dos atores e à possibilidade de conformá-la pela referência à participação em um marco coletivo idealizado³⁶.

Que dizer a respeito das perspectivas de “institucionalização” do regime e de estabilização do célebre “modelo político brasileiro”? No debate havido em torno do tema, o qual tem sido protagonizado sobretudo por figuras presumivelmente interessadas na permanência de seus traços básicos, com a introdução de certas modificações destinadas a assegurar-lhe maior “abertura” e a reduzir-lhe o “coeficiente de arbítrio”, nada há, naturalmente, que sugira a distinção que procuramos estabelecer entre a institucionalização da autoridade e a mera institucionalização do poder. Trata-se, com esse debate, de reduzir a margem em que a permanência do

³⁵ Uma discussão desse processo se encontra em Antônio Octávio Cintra, “A Integração do Processo Político do Brasil: Algumas Hipóteses Inspiradas na Literatura”, *Revista de Administração Pública*, vol. 5, no. 2, julho-dezembro de 1971.

³⁶ Para a distinção entre valores “instrumentais” e “consumatórios” e sua conexão com as ideologias, veja-se David E. Apter, *The Politics of Modernization*, Chicago, University of Chicago Press, 1967, especialmente pp. 250-251.

regime depende do recurso à capacidade de coerção direta. Como salientamos ao discutir as duas formas de institucionalização, a expansão da capacidade de coerção não passa de um dos aspectos envolvidos no processo de institucionalização do poder, aspecto este para o qual são mais relevantes, entre os obstáculos à efetividade de determinado núcleo de poder, os que correspondem a sua estrutura organizacional e capacidade de mobilização de recursos. Por outro aspecto, porém, a institucionalização do poder compartilha com a institucionalização da autoridade a relevância que nesta última assume a subjetividade dos atores submetidos ao núcleo de poder em questão, ainda que esta dimensão se revista de características diversas nos dois casos. Concretamente, o poder institucionalizado se caracterizaria, neste sentido, pela estabilização das relações de poder existentes mediante a aquiescência prestada como consequência de alguma forma de manipulação bem sucedida, com a dissociação entre a lealdade demandada ou prestada, por um lado, e o grau em que o sistema se mostra capaz de promover efetivamente os diversos interesses que nele convivem, por outro.

Para começar por esta questão, o aspecto manipulativo do regime de 1964 é bastante claro no que se refere ao esforço de propaganda mencionado. A dissociação entre a demanda de lealdade e qualquer preocupação igualitária alcança o ponto da ironia na superposição de *slogans* como “você também está participando” à figura da lavadeira em seu trabalho³⁷. De maneira consistente com a legitimação assim buscada, o debate em torno da institucionalização política se limita à introdução de modificações nos arranjos formais que se conciliem com os limites do projeto específico de desenvolvimento do país que vem sendo adotado por seus dirigentes. Na medida em que este último se orienta em direção nitidamente elitista, assentando-se na expansão concentrada da riqueza nacional e num mercado interno restrito e remetendo para um futuro indeterminado qualquer preocupação distributivista, não cabe esperar que tais modificações se venham a consumir no sentido de permitir que se

³⁷ A impressão que se tem dos resultados da propaganda do regime autoritário parece justificar a hipótese de que pesquisas empíricas encontrariam junto a amplas camadas da população, bem provavelmente, a esquizofrenia de que fala Mann a propósito dos trabalhadores americanos: apoio aos termos abstratos em que a política do regime se procura justificar propagandisticamente e repúdio àquela política ao nível de suas consequências para a vida cotidiana.

tornem efetivamente vocais certos interesses marginalizados, capacitando-os, assim, a criar obstáculos à continuidade do processo. Parece infundada, portanto, qualquer ideia de que eventuais recomposições formais do sistema vigente viessem a poder ser interpretadas, em futuro visível, em termos de efetiva instauração de um processo de institucionalização da autoridade no sentido que aqui damos à expressão. O autoritarismo em vigor, como é bastante claro, não representa a redefinição das relações entre sociedade e estado de forma a levar este último a pairar sobre aquela como árbitro a um tempo poderoso e infenso ao enfrentamento de interesses que ali se dá. Ao contrário, ele corresponde, em sua substância, como se mostrou com precisão em análises anteriores³⁸, ao predomínio forçoso de alguns dos focos de interesses que passam a enfrentar-se com a inauguração da política ideológica sobre outros, sendo precisamente este o sentido em que cabe vê-lo como vicissitude desta última.

Isso não significa, porém, que o regime não conte com a possibilidade de vir a institucionalizar-se, no sentido de poder institucionalizado que acima estabelecemos, ou seja, no sentido da recomposição da possibilidade de exercício estável e não meramente coercitivo do poder que se vê comprometida com a emergência da política ideológica. Pelo lado dos dispositivos formais, em primeiro lugar, parece não caber dúvida quanto à exequibilidade de certas reformulações que poderiam redundar em relativa “abertura” e alguma intensificação da sensibilidade a determinados focos de interesses antes marginalizados sem que se comprometa o controle exercido sobre os rumos impressos ao processo de expansão econômica do país³⁹. Por outro lado, diversos fatores concorrem para o incremento das chances de que o regime seja objeto de

³⁸ Vejam-se os trabalhos de Fernando Henrique Cardoso: “O Modelo Político Brasileiro”, capítulo III do livro do mesmo título (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972), e especialmente “Estado e Sociedade”, trabalho apresentado ao Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional na América Latina, promovido pelo International Social Science Research Council, Rio de Janeiro, maio de 1972 (publicado posteriormente como capítulo V de F. H. Cardoso, *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975).

³⁹ Veja-se a pormenorizada sugestão de mecanismos formais destinados a reduzir o coeficiente de arbítrio do regime e a incrementar sua representatividade feita por Roberto de Oliveira Campos em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra sob o título “Instituições Políticas nos Países em Desenvolvimento: Um Projeto para o Brasil” (ESG, mimeografado).

crescente aquiescência. Um ingrediente importante da institucionalização do poder consiste no simples reflexo de características como a capacidade de coerção e de mobilização de recursos – do *poder* em sentido estrito – sobre o plano da subjetividade dos atores envolvidos. Em consequência, a própria capacidade que o regime manifesta de *permanecer*, sem ser alvo de contestação eficaz, tende a aumentar o que se poderia chamar sua “credibilidade” e a intensificar o grau em que vem a desfrutar da forma de aquiescência passiva que deriva de sua aparência de algo natural, necessário ou inevitável. O processo correspondente poderia ser descrito em termos de *tradicionalização* do poder, expressão também inspirada em Buckley e com a qual se salienta a sanção popular de que passa a gozar um poder que conserva, no entanto, a característica de arbítrio nas decisões que dele emanam⁴⁰. Ao fator de institucionalização representado por tal processo se acrescenta o potencial de mobilização psicológica e de identificação contido nos temas patrióticos em que se concentra a propaganda do regime, sobretudo associados aos êxitos obtidos no tocante à expansão econômica.

Assim, a combinação de coerção direta, manipulação simbólica e eficácia econômica poderia vir a criar em prazo relativamente curto as condições subjetivas propícias à consolidação do regime e a experimentos de abertura no plano de suas regulações formais. Que esperar, numa perspectiva de desenvolvimento político a mais longo prazo, dessa possível consolidação? Em que medida redundaria ela na efetiva possibilidade de que o “modelo” básico em vigor viesse a representar o parâmetro capaz de enquadrar duradouramente o processo político até a eventual superação de sua atual característica pretoriana? Mais amplamente, até que ponto ela auguraria, nessa perspectiva de longo prazo, a redução do coeficiente de manipulação, redundando a possível institucionalização do poder em avanços na direção da institucionalização da autoridade e do acesso ao mercado político igualitário que visualizamos na política pós-ideológica?

Naturalmente, na medida em que o sistema manifestasse a capacidade de preservar-se em seus componentes básicos com o grau de permanência aqui contemplado estariam comprometidas as chances de estabelecimento, em futuro imaginável, de qualquer forma de organização sociopolítica que pudesse representar aproximação significativa ao ideal

⁴⁰ Veja-se Buckley, *Sociology and Modern Systems Theory*, p. 192, onde se encontra a distinção entre “autoridade tradicional” e “poder tradicional”.

igualitário mencionado. A evolução que teríamos em tal caso poderia talvez redundar na emergência de alguma forma de “cultura cívica”, a qual estaria, contudo, dadas as opções estruturais a que correspondem a vigência e o desenvolvimento do atual “modelo”, assentada sobre a cristalização de profundas desigualdades sociais, mesmo se capaz de assegurar, em termos absolutos, a elevação geral dos níveis de vida da população.

A variável decisiva para que o processo se encaminhe nessa ou em outras direções concebíveis parece consistir no grau de dinamismo econômico que o modelo se mostre capaz de sustentar. Além da contribuição direta do êxito obtido na esfera econômica para as possibilidades imediatas de manipulação simbólica, dele depende, naturalmente, a possibilidade de que a evolução do país venha a assumir a feição de um jogo de soma variável que ofereça a todos a oportunidade de ganhos absolutos e forneça o substrato para a emergência da “cultura cívica” recém-mencionada, que não pode esperar basear-se na pura manipulação. Se excluirmos a possibilidade de que um processo econômico realmente dinâmico conviva por prazo mais longo com a total marginalização de parcelas ponderáveis da população sem suscitar tensões insustentáveis, isso requer que a expansão econômica não apenas se caracterize por grande dinamismo, mas também pela difusão substancial, ainda que desigual, de seus benefícios.

A interrupção ou reversão das tendências expansionistas na esfera econômica seria uma das possibilidades a serem consideradas. Quanto mais cedo venha a ocorrer e quanto menor seja, em consequência, o grau de institucionalização alcançado, no sentido da “tradicionalização” do poder e de certa dose de legitimação derivada de experiências bem sucedidas de “abertura”, tanto maiores serão as probabilidades de que se venha a recair nas condições que se encontram na raiz do presente quadro de rigidez política. Dois rumos podem ser considerados a partir daí. No primeiro teríamos a elevação do coeficiente de coerção direta, nos termos do cenário de ciclos de experiências de abertura sucedidas por novas fases de enrijecimento elaborado por Arpad von Lazar⁴¹, com o risco da deflagração de esforços de mobilização organizacional e ideológica de cunho totalitário e fascista. No outro, as dificuldades econômicas ensejariam o

⁴¹ Arpad von Lazar, “Latin America and the Politics of Post-Authoritarianism: A Model for Decompression”, *Comparative Political Studies*, vol. I, no. 3, outubro de 1968.

agravamento dos riscos de fracionamento e dissensão internamente à corporação militar (cujo caráter de “sistema de interesses” tende a intensificar-se com o simples controle militar continuado por ela exercido, em contraste com o “sistema de solidariedade” e o corpo coeso que era enquanto representava um ator relevante entre outros no jogo político anteriormente aberto), aumentando as chances de eventual abdicação do regime como tal e opção pela abertura democrática mais consequente⁴².

Por outro lado, a alternativa da continuidade da expansão econômica não é garantia de que o processo se encaminhe no rumo do estabelecimento da “cultura cívica”. Se essa expansão não é bastante acelerada ou não se difundem suficientemente os ganhos que lhe correspondem, a própria melhoria absoluta das condições gerais de vida de determinadas parcelas da população, com suas consequências no plano da mobilização psicológica, pode resultar na reafirmação da relevância social do tema da igualdade. As condições que daí emergiriam poderiam favorecer (na suposição problemática de relativa estabilidade institucional mesmo no sentido da mera institucionalização do poder) o estabelecimento da política ideológica em estágio mais avançado, com a presença, dentro de um marco institucional que enquadre com maior ou menor efetividade o processo político, de organizações e coalizões de forças que definam de maneira estável as linhas de antagonismo e solidariedade do sistema.

⁴² Exame mais elaborado dos dilemas que cercavam a eventual abertura democrática do regime de 1964 pode ser encontrado em dois textos posteriores do autor: “Classe Social e Opção Partidária”, em Fábio W. Reis (org.), *Os Partidos e o Regime: A Lógica do Processo Eleitoral Brasileiro*, São Paulo, Símbolo, 1978; e “O Institucional e o Constitucional: Responsabilidade e Realismo na Análise do Processo Político Brasileiro”, *Cadernos DCP*, no. 3, março de 1976.